

O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de gestão: estudo de caso do município de Itabaiana (Sergipe)

The Articulated Action Plan as a management tool: a case study of the municipality of Itabaiana (Sergipe)

El Plan de Acciones Articuladas (PAR) como herramienta de gestión: un estudio de caso de la municipalidad de Itabaiana (Sergipe)

CLÁUDIA DA MOTA DARÓS PARENTE
MARIA DA CONCEIÇÃO FERREIRA DE SOUZA

Resumo: O trabalho analisa o Plano de Ações Articuladas do município de Itabaiana, estado de Sergipe, no período de 2008 a 2011, identificando as ações e subações de responsabilidade do município e aquelas dependentes da assistência técnica do Ministério da Educação, implementadas integralmente, em parte e não implementadas. A análise demonstra as possibilidades do Plano como instrumento de gestão que auxilia o município no reconhecimento e na sistematização de sua realidade, porém evidencia limites do instrumento para o desencadeamento das ações e subações prescritas.

Palavras chave: Plano de Ações Articuladas; política educacional; gestão educacional.

Abstract: The paper analyzes the Articulated Action Plan of the municipality of Itabaiana, in the state of Sergipe, for the period 2008 – 2011, by identifying the actions and sub-actions under the local government's responsibility, as well as those actions depending on the support of the Brazilian Department of Education which have been fully implemented, partially implemented and not implemented. The analysis demonstrates the potential of the Plan as a management tool to assist the council in recognizing and systematizing the reality they live in, also making evident its limits as an instrument for triggering the actions and sub-actions prescribed.

Keywords: Articulated Actions Plan; educational policy; educational management.

Resumen: El trabajo analiza el Plan de Acciones Articuladas de la municipalidad de Itabaiana, en el estado de Sergipe, en el período de 2008 a 2011, e identifica las acciones y subacciones de responsabilidad de la municipalidad y las que dependen de la asistencia técnica del Ministerio de Educación, implementadas totalmente, parcialmente y no implementadas. El análisis demuestra las posibilidades del Plan como una herramienta de gestión que ayuda la municipalidad en el reconocimiento y en la sistematización de su realidad, pero muestra límites del instrumento para lograr el desencadenamiento de las acciones y subacciones prescritas.

Palabras clave: Plan de Acciones Articuladas; política educativa; gestión educativa.

INTRODUÇÃO

O Plano de Ações Articuladas (PAR) surgiu com os desdobramentos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, e foi normatizado por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007a).

O Plano de Desenvolvimento da Educação, em seu documento, apresenta-se como detentor de uma visão sistêmica da realidade educacional, disposto a eliminar as “falsas oposições” que se criaram ao longo da história da educação, entre elas: educação básica *versus* educação superior; desarticulação entre as etapas que compõem a educação básica; ensino médio *versus* educação profissional. Com isto “pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE)” e “pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas” (BRASIL, 2007b, p. 7). Sobre esta questão, Camargo, Pinto e Guimarães (2008, p.819) são categóricos em afirmar que “o Plano Nacional de Educação – PNE – é simplesmente ignorado pelo executivo federal e por seus congêneres estaduais e municipais”. Por outro lado, afirmam que é, no mínimo, curioso, que o Decreto que criou o Plano de Metas não faça “nenhuma referência explícita ao PDE” (*idem*, p. 823).

É o que também anuncia Saviani (2007, p. 1239) quando destaca que o PDE “se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE”. No entanto, o autor ressalta que o PDE “não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE” (*idem, ibidem*). Para justificar seu posicionamento, o autor exemplifica diferentes casos de níveis e modalidades de ensino, cujas inúmeras metas do PNE foram reduzidas ou mesmo inexistentes no PDE, ou seja, “as ações previstas pelo PDE se relacionam com uma ou outra meta do PNE, deixando à margem a maioria delas” (*idem*, p. 1240). Portanto, para o autor, “o PDE não se configura como um Plano de Educação propriamente dito. É, antes, um programa de ação” (*idem*, p. 1242).

Saviani (2007) ainda informa, conforme denuncia a própria nomenclatura do Decreto “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, seus vínculos com uma parte específica da sociedade civil, o empresariado, principal protagonista do movimento “Compromisso Todos pela Educação”, lançado em 6 de setembro de 2006. Shiroma, Garcia e Campos (2011) ratificam esses vínculos, informando que “as proposições desse movimento foram assimiladas pelo mais importante plano de governo federal para a educação básica nesse final de década – o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)” (*idem*, p. 226).

O PDE é constituído por mais de 40 ações e programas para a educação

básica, muitos deles já existentes no então governo Lula, tendo em vista constituir-se “como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC” (SAVIANI, 2007, p. 1233).

Um aspecto deve ser destacado no documento do PDE: seus propósitos relativos ao regime de colaboração, embasados numa perspectiva de responsabilização e mobilização social. Conforme o documento: “os propósitos do PDE, dessa forma, tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável”, compreendendo-o como compartilhamento de “competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (BRASIL, 2007b, p. 10).

O Decreto nº 6.094/2007, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, compreendido como “programa estratégico do PDE” (BRASIL, 2007b, p. 24), estabelece 28 diretrizes; dentre elas, pode-se citar: “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico”; “ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular”; “promover a gestão participativa na rede de ensino”; “elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes” (BRASIL, 2007a, art. 2º).

Estabelecidas as diretrizes e os programas educacionais, a fim de diagnosticar a realidade educacional dos municípios e dos estados e estabelecer critérios para a assistência técnica da União, o governo federal criou um instrumento de gestão denominado Plano de Ações Articuladas (PAR). Conforme o Decreto já citado, o PAR “é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007a, art. 9º).

Conforme o documento do PDE (BRASIL, 2007b, p. 24-25):

Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional.

Em vista da adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR) pelos mais de 5550 municípios brasileiros, consideram-se relevantes estudos e pesquisas que procurem evidenciar os limites e possibilidades deste instrumento de gestão, no que concerne à melhoria da educação municipal. Com base neste pressuposto, o presente trabalho analisa o Plano de Ações Articuladas (PAR) do município de Itabaiana, estado de Sergipe, referente ao período de 2008-2011, identificando as ações e subações prescritas em virtude do diagnóstico e dos indicadores previamente estabelecidos, e verificando a relação entre o diagnóstico inicial e os encaminhamentos por parte dos respectivos responsáveis. O principal objetivo da análise, portanto, foi verificar as consequências efetivas desse instrumento de gestão no município, identificando as ações e subações implementadas no todo, em parte e não implementadas, fossem elas de responsabilidade exclusiva do município (demanda municipal) ou dependentes de assistência técnica do Ministério da Educação.

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): CONSIDERAÇÕES E CRÍTICAS

Adrião e Garcia (2008), ao apresentarem algumas características do modelo de gestão pública da década de 1990, mostram as suas repercussões na primeira década do século XX, enfatizando as mudanças que se pautaram na descentralização e nos mecanismos baseados na eficiência e na eficácia, entre eles, a responsabilização.

Shiroma, Garcia e Campos (2011, p.228) também destacam os processos de ressignificação e incorporação de muitas lutas políticas dos anos de 1980, informando que “os discursos empresariais e dos organismos multilaterais procuravam então articular duas ordens de discursos – o da eficácia empresarial com o de justiça social”. Isto gerou uma reforma educacional no próprio contexto da reforma do Estado, permeada da “introdução de mecanismos gerenciais no campo da gestão educacional”, tais como: “descentralização das atividades para as unidades escolares, a introdução de mecanismos de avaliação dos resultados e a responsabilização de todos os ‘atores sociais’ pela efetivação das mudanças necessárias” (*idem, ibidem*).

[...] não é de se estranhar que, em um novo esforço de regulação, o MEC tenha proposto, em 2007, a instituição de um programa de apoio técnico e financeiro voltado prioritariamente aos municípios com piores desempenhos, desde que aceitem se submeter a certas medidas, aqui caracterizadas como de responsabilização (*accountability*) (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 786).

É neste contexto sociopolítico e econômico que surge o Plano de Desenvolvimento da Educação, por meio do qual é criado o Plano de Ações Articuladas (PAR).

O fato é que todos os mais de 5550 municípios brasileiros existentes naquele momento fizeram a sua adesão ao Plano de Metas e passaram a elaborar o seu Plano de Ações Articuladas (PAR) para o período 2008-2011. O instrumento oferecia a possibilidade de analisar quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e de profissionais de apoio e serviço escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Ao elaborarem o PAR, os municípios assumiam o compromisso com o desenvolvimento do Plano de Metas, bem como se submetiam aos critérios para o apoio técnico e financeiro da União, os quais priorizariam os municípios que apresentassem pior desempenho aferido pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador objetivo do cumprimento das metas, calculado com base nos dados sobre rendimento escolar (Censo Escolar) e rendimento dos alunos (SAEB).

De acordo com o documento do PDE,

A partir da criação do IDEB, calculado por escola, por rede e para o próprio País, foi possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, com metas intermediárias de curto prazo que possibilitam visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais [...]. O IDEB permite identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos (BRASIL, 2007b, p. 22-23).

Cabe destacar, na visão de Saviani (2007, p. 1246), um aspecto positivo relativo ao caráter técnico do PDE, ao utilizar como referência o IDEB.

No que se refere ao aspecto técnico, deve-se reconhecer que o IDEB representa um avanço importante, ao combinar os dados relativos ao rendimento dos alunos com os dados da evasão e repetência e ao possibilitar aferir, por um padrão comum em âmbito nacional, os resultados da aprendizagem de cada aluno, em cada escola. É acertada, também, a iniciativa de construir um processo sistemático e continuado de assistência técnica aos municípios como apoio e condição para incentivos financeiros adicionais. Com efeito, as avaliações têm mostrado que o ensino municipal constitui um ponto de estrangulamento a atestar que foi equivocada a política dos governos anteriores de transferir para os municípios a responsabilidade principal pelo ensino fundamental.

Acrescenta o autor, sobre sua visão positiva, em parte, quanto ao PDE:

vê-se que o PDE representa um importante passo no enfrentamento do problema da qualidade da educação básica. Só o fato de pautar essa questão como meta da política educativa e construir instrumentos de intervenção já se configura como um dado positivo que precisa ser reconhecido. Mas, em sua configuração atual, ainda não nos dá garantia de êxito (idem, p. 1250).

Apesar disto, na visão de Adrião e Garcia (2008, p. 13), “o conjunto de medidas apresentadas parece constituir a base para a responsabilização dos gestores dos municípios”, embora não se tenham definido claramente as sanções em relação ao não cumprimento das metas estabelecidas. Por outro lado, há que se destacar que o Movimento Todos pela Educação está “estritamente vinculado à esfera governamental, e por outro, assume uma posição de vigilância sobre as ações desta última, cumprindo os preceitos que anuncia para todos: responsabilização e controle social” (SHIROMA, GARCIA E CAMPOS, 2011, p. 231).

Na consecução do PDE/Plano de Metas, via PAR, no entanto, o que se observa é um misto de novos e velhos elementos que ainda passam por processos de conformação, readequação e transformações. É o que constata Camini (2010, p. 546), ao apresentar, em seu artigo, parte dos resultados de sua tese de doutorado sobre o PAR.

Pela política educacional articulada nessa fase de formulação e implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso, alguns aspectos gerais merecem ser remarcados: a tese da redução da intervenção do Estado (via privatização, transferência direta de responsabilidades) não se confirma nesse processo, porque o governo manteve o investimento de recursos públicos do Estado constitucionalmente previstos na educação. Da mesma forma não ocorreu a definição de adoção direta de uma lógica administrativa pautada nos pressupostos mercadológicos, propondo uma verdadeira ‘concepção de mundo’ por imitação da empresa privada ou delegando diretamente às comunidades locais papel supletivo na manutenção e oferta da educação básica, fazendo-as corresponsáveis pelo desempenho das unidades/redes escolares frente às metas definidas no Plano.

Tendo em vista tais considerações, diante de pesquisa empírica, a autora considera que

as iniciativas e ações desencadeadas na sua formulação e implantação levam a identificar a coexistência de concepções variáveis de gestão pública – práticas vinculadas à visão burocrática/gerencial e práticas fundamentadas na participação e autonomia no desenvolvimento dos processos educacionais. [...] Sendo assim, os dados da pesquisa constataam a manutenção, ao mesmo tempo, da concepção de gestão burocrática/gerencialista e da gestão democrática na condução dessa política. De modo geral, nenhuma tendência está totalmente conforme com

os princípios que a sustentam. O que se encontra na prática é apenas parte de um determinado modelo proposto; são adotadas formas diversas, mantendo-se assim resquícios das concepções burocrática e gerencialista, as quais foram se desenvolvendo na gestão pública brasileira ao longo da história (*idem*, p. 546-547).

No entanto, há que se destacar um aspecto caracterizado como crucial ao PDE: o financiamento. Para Camargo, Pinto e Guimarães (2008, p.827), a principal preocupação refere-se à falta de aumento de aporte financeiro para as ações previstas no PDE a serem operacionalizadas via PAR. “Conclui-se rapidamente que não existe qualquer previsão minimamente fundamentada dos custos das quarenta ações propostas”.

Conforme Saviani (2007, p. 1246) “os recursos básicos com que conta o PDE são aqueles constitutivos do FUNDEB”. Davies (2008), por sua vez, ressalta que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação trouxe poucos recursos financeiros novos para o sistema educacional. Por isto, questiona Saviani (2007, p. 1246): “essa base infraestrutural será suficiente para assegurar o êxito do PDE na solução do problema da qualidade do ensino ministrado nas escolas de educação básica?” E o mesmo autor responde: “sem uma forte ampliação do financiamento público ao ensino superior, a busca de melhoria da qualidade da educação básica terá dificuldades de chegar a resultados significativos” (*idem*, p. 1252).

Do ponto de vista operacional, o Plano de Ações - preenchido via Módulo PAR Plano de Metas do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças (Simec) - possui basicamente três etapas: a realização do diagnóstico, a elaboração do plano propriamente dito e análise técnica realizada pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e pelo FNDE. A partir dessas etapas, são estabelecidas pontuações com base em critérios previamente definidos para a efetivação de termo de cooperação e assistência técnica aos municípios e estados.

Cada uma das quatro dimensões do PAR (gestão educacional, formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos) é composta por áreas de atuação e cada área possui indicadores específicos.

Quadro 1 - Dimensões do PAR

Na **Dimensão 1 – Gestão Educacional** - são 5 áreas e 28 indicadores:

Área 1 - Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (7 indicadores).

Área 2 – Gestão de pessoas (9 indicadores).

Área 3 – Conhecimento e utilização de informação (6 indicadores).

Área 4 – Gestão de finanças (3 indicadores).

Área 5 – Comunicação e interação com a sociedade (3 indicadores).

Na **Dimensão 2 - Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar** – são 5 áreas e 17 indicadores:

Área 1 - Formação inicial de professores da educação básica (4 indicadores).

Área 2 – Formação continuada de professores da educação básica (4 indicadores).

Área 3 – Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas (4 indicadores).

Área 4 – Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/1999, 10.639/2003, 11.525/2007 e 11.645/2008 (1 indicador).

Área 5 – Formação de profissionais da Educação e outros representantes da comunidade escolar (4 indicadores).

Na **Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação** – são 3 áreas e 15 Indicadores:

Área 1 - Organização da rede de ensino (7 indicadores).

Área 2 – Organização das Práticas Pedagógicas (6 indicadores).

Área 3 – Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem (2 indicadores).

Na **Dimensão 4 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos** – são 4 áreas e 22 indicadores:

Área 1 -Instalações físicas da secretaria municipal de educação (2 indicadores).

Área 2 – Condições da rede física escolar existente (12 indicadores).

Área 3 – Uso de tecnologias (4 indicadores).

Área 4 – Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais (4 indicadores).

Fonte: BRASIL, 2011, p. 30.

No total, são 52 indicadores pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis. Destes indicadores, são formadas ações e subações, num total de 82, a fim de que o município possa alcançar a pontuação máxima. A pontuação obtida para cada indicador é essencial para a elaboração do PAR. Apenas as pontuações 1 e 2 (situações insatisfatórias ou inexistentes) geram ações.

Os critérios de pontuação são os seguintes:

Critério de Pontuação 4: A descrição aponta para uma situação positiva, e para esse indicador não serão necessárias ações imediatas.

Critério de Pontuação 3: A descrição aponta para uma situação que apresenta mais aspectos positivos do que negativos, significando que o município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o bom desempenho no indicador em questão.

Critério de Pontuação 2: A descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos. Serão necessárias ações imediatas, que poderão ser de execução pelo próprio município, ou contar com o apoio técnico e/ou financeiro do Ministério da Educação.

Critério de Pontuação 1: A descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos. Serão necessárias ações imediatas, que poderão ser de execução pelo próprio município, ou poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do Ministério da Educação (BRASIL, 2011, p. 31).

Vale ressaltar que os quatro níveis que descrevem os critérios de pontuação demonstram, de forma clara, as posições possíveis relacionadas a cada indicador. “A pontuação atribuída a cada indicador deverá estar devidamente justificada e, em seguida, apresenta-se a demanda potencial estabelecida para aquele item” (BRASIL 2011, p. 31).

Além dessas dimensões, o PAR do município deve responder a 15 “questões pontuais”, quais sejam: existência de sistema de ensino, existência plano de educação, existência de conselho de educação, existência de comitê local do Compromisso Todos pela Educação, existência de conselho do FUNDEB, descrição do órgão responsável pelos recursos da educação, quantitativo de creches publicadas e conveniadas, quantitativo de pré-escolas, existência de conselho escolar e quantitativo, participação dos alunos no planejamento escolar, critério de escola de diretor escolar, existência de plano de carreira para o magistério e profissionais de apoio, relações da secretaria com as instituições formadoras, existência de participação em sistemas de avaliações locais e nacionais, participação e forma de participação no Provinha Brasil, existência de jovens e adultos não alfabetizados e participação no programa Brasil Alfabetizado (BRASIL, 2011).

Mesmo sendo o Plano de Ações Articuladas um instrumento de gestão recentemente implantado, já tem despertado interesse de pesquisadores, que têm desenvolvido teses e dissertações de mestrado e doutorado sobre a temática, além de alguns dos estudos já apresentados neste trabalho. Uma pesquisa exploratória no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal no Nível Superior (CAPES), utilizando como descritores os termos “Plano de Ações Articuladas” e “PAR”, indicou a existência de 14 trabalhos: sendo 12 dissertações e 2 teses de doutorado.

Souza (2010, p.67), ao analisar o PAR nas redes municipais de ensino de Mato Grosso, afirma-o como instrumento que “tem feições de um planejamento estratégico de apoio aos gestores municipais de educação do país”. A autora faz destaque ao momento de elaboração do PAR em municípios que não tinham por hábito a discussão coletiva de sua realidade educacional e desconheciam muitas de suas características. Ou seja,

os depoimentos davam conta de que, antes do diagnóstico do PAR, o sistema de educação nos municípios, compreendido pelas duas redes, nunca havia sido posto em discussão, menos ainda, em articulação, apesar do regime de colaboração entre os entes federados ser um preceito constitucional para a educação brasileira desde 1988 (*idem*, p. 18-19).

Ao final de seu trabalho, a autora apresenta vários limites do PAR, mas também destaca que

ao propor o PAR o MEC ousou, na medida em que convocava mais de 5500 municípios a fazer um planejamento educacional, e se comprometia em ações conjuntas, e teve a coragem de explicitar, em relatório de consulta pública, os resultados, as ações e o acompanhamento da execução das mesmas (*idem*, p. 125).

Por fim relata a autora, diante de sua experiência no PAR em Mato Grosso e de sua pesquisa, que

ao viajar pelo interior do estado e participar da elaboração do PAR, especialmente em municípios muito pequenos e com poucos recursos, conhecendo gestores municipais, suas equipes e condições de trabalho, e percebendo em alguns casos o completo desconhecimento das questões educacionais mais elementares, ousou afirmar que as diretrizes, neste momento, eram necessárias. Municípios sem Planos Municipais de Ensino, sem Conselhos de nenhum tipo, sem critérios para escolha de diretores, sem planos de carreira docente, sem programas de formação continuada, sem nenhuma forma de acompanhamento e avaliação de políticas, sem estrutura física alguma e, por fim, sem nenhum tipo de cobrança em relação à aplicação dos recursos obrigatórios da educação. Nesses municípios a educação estava abandonada à própria sorte e aos desejos dos gestores locais (*idem*, p. 154-155).

Santana (2011, p.94), que em seu estudo analisou o PAR nos municípios paulistas prioritários, considera-o como instrumento de gestão indutivo, tendo em vista que

viabiliza a cooperação entre os entes federados para empreender as políticas educacionais; serve como mecanismo de planejamento e formatação de políticas locais; e ao apresentar as dimensões, áreas e indicadores a serem avaliados, destaca elementos que são considerados em um plano nacional como prioritários.

Por outro lado, o PAR apresenta limites, principalmente, quando desconsidera a questão da capacidade técnica, humana e operacional do município, bem como as barreiras orçamentárias para a implementação de algumas ações. Alerta a autora que isto pode levar à busca de estratégias de parcerias com o setor privado.

Diante do exposto, vê-se que o PAR já vem sendo estudado em vários contextos educacionais, mas ainda há muito espaço para reflexões sobre este instrumento de gestão, seus limites e possibilidades. A pesquisa exploratória no Banco de Teses da CAPES indicou a existência de apenas 1 estudo sobre o PAR na região Nordeste e a inexistência de estudos sobre a realidade do PAR no estado de Sergipe.

Mendonça (2010) desenvolveu sua dissertação de Mestrado em Educação na Universidade Federal da Bahia, com o título “O Plano de Ações Articuladas como suporte à dimensão pedagógica de gestão da educação municipal”. Teve como objetivo “analisar a gestão da Secretaria Municipal de Educação e Cultura em Teodoro Sampaio-BA, no que diz respeito ao planejamento, acompanhamento e execução das ações pedagógicas [...] tendo como base o Plano de Ações Articuladas (PAR)” (MENDONÇA, 2010, p.15).

Além do referido trabalho, identificamos a existência de dois estudos que fazem referência ao PAR no estado de Sergipe. O primeiro estudo a ser destacado foi realizado pela Fundação Joaquim Nabuco e se refere a uma pesquisa exploratória sobre avaliação qualitativa do Plano de Ações Articuladas em quatro municípios das regiões Norte e Nordeste do Brasil, considerando-se a análise textual dos discursos sociopolíticos, epistemológicos e pedagógicos da política educacional.

A análise dos enunciados de política pública educacional no contexto da prática relativamente aos temas privilegiados nos PAR, com base nos resultados da pesquisa desenvolvida junto aos grupos focais organizados nos municípios de Cametá (PA), Itabaiana (SE), Bom Conselho (PE) e Juazeiro (BA) - participantes dos grupos focais e da entrevista - revelou os sentidos sobre a qualidade educacional que estão sendo produzidos por dirigentes, gestores, supervisores, coordenadores, professores, pais de alunos e alunos em relação aos quatro eixos temáticos que orientam o PAR - gestão educacional; formação de professores e trabalhadores da

educação; práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura e recursos pedagógicos - apontados como enunciados primordiais para definir a qualidade social da educação básica (FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO, 2012, p. 14).

O segundo estudo, sistematizado por Alves e Andrade Júnior (2012, p.116-117), traz a memória do processo de elaboração e monitoramento do PAR no estado de Sergipe no período de 2007 a 2009. Os autores constataram alguns problemas nesse processo, entre eles:

[...] havia uma reclamação constante quanto ao não envio de materiais e ausência do suporte financeiro “prometido” pelo MEC. Por outro lado, as visitas dos técnicos educacionais constataram que muitos recursos enviados alusivos ao PAR tinham sido arquivados e não postos em prática. [...] Relatos dos técnicos educacionais indicaram que vários kits enviados estavam guardados nas prateleiras e armários. Apesar das orientações enviadas pelo MEC para a execução do PAR, a contratação de consultores por parte das Prefeituras foi notória. A atuação destes foi muito variável. Alguns ofereciam auxílio no preenchimento do SIMEC, vendiam cursos de capacitação e auxiliavam na execução das ações e subações. Porém, algumas empresas de consultorias foram “responsáveis”, inclusive, pela execução do Plano [...] os consultores possuíam até mesmo as senhas e toda documentação relativa ao PAR.

Evidencia-se, portanto, a relevância de um estudo sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR) no município de Itabaiana-SE, apresentado a seguir.

O PAR NO MUNICÍPIO DE ITABAIANA-SE

Para a análise do Plano de Ações Articuladas (PAR) no município de Itabaiana-SE, relativo ao período 2008-2011, levou-se em consideração o documento disponível eletronicamente no site do Ministério da Educação, bem como aquele disponibilizado pela Secretaria Municipal de Educação. À análise documental somaram-se os resultados de um questionário aplicado à responsável pelo preenchimento do PAR no município. A análise enfocava, sobretudo, as consequências efetivas deste instrumento de gestão no município, identificando as ações e subações implementadas no todo, em parte e não implementadas, de responsabilidade do município ou dependentes de assistência técnica do governo federal.

AS AÇÕES E SUBAÇÕES DA DIMENSÃO “GESTÃO EDUCACIONAL NO PAR DO MUNICÍPIO DE ITABAIANA-SE

No município de Itabaiana, a primeira dimensão do PAR, “Gestão Educacional”, foi composta de 10 ações e 14 subações. A análise identificou que das 10 ações geradas para esta dimensão eram todas de responsabilidade do município. Quanto às subações, verificou-se que 11 subações eram de demanda municipal e 3 demandavam assistência técnica do MEC. Das 10 ações, 50% foram devidamente implementadas no município e, das 14 subações, também foram implementadas 50%. Das 3 subações que demandavam assistência federal, apenas uma não foi implementada.

Quadro 2: Ações e Subações da Dimensão “Gestão Educacional” do PAR – Itabaiana-SE 2008/2011.

AÇÕES	Implementadas	Implementadas em Parte	Não implementadas	Sem Informação	Total
Total de Ações	5	2	2	1	10
Ações de Demanda Municipal	5	2	2	1	10
Ações que demandam Assistência Técnica do MEC	0	0	0	0	0
Total de Subações	7	1	6	0	14
Subações de Demanda Municipal	5	1	5	0	11
Subações que Demandam Assistência Técnica do MEC	2	0	1	0	3

Fonte: Pesquisa de Campo/Itabaiana, SE, 2013. Organizado pelas autoras.

Entre outros, o diagnóstico indicou a inexistência de Plano Municipal de Educação e, por isto, o município recebeu pontuação 1. Esta ação competia ao município e, até o presente momento, não foi apresentado e nem divulgado documento ou ações que indiquem a concretização do PME, apesar de sua participação nas discussões sobre importância da elaboração dos Planos Municipais de Educação junto ao Fórum Permanente de Política e Gestão da Educação, organizado pelo Grupo de Pesquisa em Avaliação, Política, Gestão e

Organização da Educação (APOGEU), da Universidade Federal de Sergipe.

No que se refere à gestão escolar, antes da adesão ao Plano de Ações Articuladas, não existiam conselhos nas escolas da rede municipal. A criação dos conselhos também era de responsabilidade do município, como está descrito no PAR. Segundo a professora responsável pelo Plano, foram implantados conselhos em todas as escolas da rede, mas continuam atuando apenas com a função de aplicação de recursos, ou seja, em geral, os conselhos não participam da gestão pedagógica da escola, ficando omissos de decisões que não fazem referência à aplicação de recursos.

Nesta primeira dimensão, portanto, as ações sugeridas pelo PAR não foram totalmente concluídas. Porém, apresentaram alguns avanços como, por exemplo, a implantação dos conselhos escolares em todas as escolas da rede municipal e a oferta de atividades de contraturno, por meio do Programa Mais Educação do Ministério da Educação, ação parcialmente implementada, tendo em vista que tais atividades ainda não estão articuladas ao projeto político-pedagógico da escola.

AS AÇÕES E SUBAÇÕES DA DIMENSÃO “FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO” NO PAR DO MUNICÍPIO DE ITABAIANA-SE

A análise da dimensão relativa à formação e valorização dos profissionais da educação indicou que muitas das ações e subações previstas para o município de Itabaiana, nesta área, não foram implementadas e muitas delas dependiam da assistência técnica do Ministério da Educação. Esta dimensão, no município de Itabaiana, foi composta por 5 ações e 30 subações. Todas as 5 ações desta dimensão eram de responsabilidade do município e apenas uma foi implementada integralmente. Das 30 subações, 7 eram de demanda municipal e 23 deveriam ser subsidiadas pelo MEC. Ao final do período, com base nas informações coletadas durante a pesquisa de campo, evidenciou-se que: 40% das ações foram efetivamente implementadas no todo; 20% implementadas em parte e em 40% das subações não foram obtidas informações relevantes que pudessem afirmar sobre o seu processo de implementação. No que se refere às 30 subações: 27% foram implementadas; 13% foram implementadas em parte; 57% não foram implementadas e em 3% das subações não foram obtidas informações suficientes para uma análise concreta sobre sua efetiva implementação. Das 23 subações que dependiam da assistência técnica do MEC, 70% não foram implementadas.

Quadro 3: Ações e Subações da Dimensão “Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar” do PAR – Itabaiana-SE 2008/2011.

AÇÕES	Implementadas	Implementadas em Parte	Não implementadas	Sem Informação	Total
Total de Ações	1	4	0	0	5
Ações de Demanda Municipal	1	4	0	0	5
Ações que demandam Assistência Técnica do MEC	0	0	0	0	0
Total de Subações	8	4	17	1	30
Subações de Demanda Municipal	4	1	1	1	7
Subações que Demandam Assistência Técnica do MEC	4	3	16	0	23

Fonte: Pesquisa de Campo/Itabaiana, SE, 2013. Organizado pelas autoras.

Entre as ações/subações efetivadas no município, está a oferta do ProInfantil, um curso em nível médio, a distância, na modalidade Normal, destinado aos profissionais que atuam em sala de aula de educação infantil, nas creches e pré-escolas das redes públicas – municipais e estaduais – e da rede privada, sem fins lucrativos – comunitárias, filantrópicas ou confessionais – conveniadas ou não, sem a formação específica para o magistério (BRASIL, 2005). O ProInfantil era uma subação que demandava assistência técnica do MEC através do Programa UAB (Universidade Aberta do Brasil) e foi desenvolvido pelo município. No entanto, conforme a responsável pelo PAR, “essa política não é suficiente para a Educação Infantil”.

No âmbito dos anos iniciais do ensino fundamental, entre as ações de formação continuada foi citado, também, o Pró-Letramento, que tinha como objetivo formar professores que atuavam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental. Esta era mais uma subação que demandava assistência técnica do MEC e que foi implementada.

Também ocorreu a formação de professores multiplicadores no município, para proporcionarem a formação de professores que atuavam em classes multisseriadas das escolas do campo, por meio do Programa Escola Ativa. A formação ocorreu nos anos de 2008 e 2011. O Programa Escola Ativa foi

extinto em 2011. Esta subação contou com a assistência técnica do MEC e a formação foi realizada pela Universidade Federal de Sergipe.

Apesar dos exemplos citados, o PAR do município apresentava várias subações relativas à formação continuada dos profissionais da educação, a maioria dependente da assistência técnica do governo federal e que não foram implementadas. Ou seja, o Ministério da Educação, mesmo diante do instrumento por ele criado, não deu suporte necessário à sua concretização.

AS AÇÕES E SUBAÇÕES DA DIMENSÃO “PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO” NO PAR DO MUNICÍPIO DE ITABAIANA-SE

Esta dimensão tem como objetivo captar informações referentes à supervisão e monitoramento de planejamento e acompanhamento das atividades pedagógicas desenvolvidas nas instituições de ensino. Tal dimensão, no município de Itabaiana, foi composta por 5 ações e 9 subações. Das 5 ações, todas de demanda municipal, 80% foram implementadas. Das 9 subações, apenas uma dependia de assistência do Ministério da Educação e foi devidamente implementada. De todas as 9 subações, 44% foram implementadas e 56% não foram implementadas.

Quadro 4: Ações e Subações da Dimensão “Práticas Pedagógicas e Avaliação” no PAR – Itabaiana-SE 2008/2011.

AÇÕES	Implementadas	Implementadas em Parte	Não implementadas	Sem Informação	Total
Total de Ações	4	0	1	0	5
Ações de Demanda Municipal	4	0	1	0	5
Ações que demandam Assistência Técnica do MEC	0	0	0	0	0
Total de Subações	4	0	5	0	9
Subações de Demanda Municipal	3	0	5	0	8
Subações que Demandam Assistência Técnica do MEC	1	0	0	0	1

Fonte: Pesquisa de Campo/Itabaiana, SE, 2013. Organizado pelas autoras.

De acordo com informações coletadas durante a pesquisa de campo, no que se refere à supervisão e ao acompanhamento do planejamento das escolas, a Secretaria Municipal de Educação de Itabaiana possui coordenadores pedagógicos lotados no órgão para fazer a supervisão nas escolas da rede e, ao mesmo tempo, acompanhar em suas visitas o planejamento das instituições. Essas atividades já eram desenvolvidas antes da adesão ao Plano de Ações Articuladas pelo município. No entanto, a subação sugerida seria a elaboração de um plano de coordenação e supervisão da rede de ensino, o que não foi implementado.

As escolas do município de Itabaiana não têm políticas de incentivo à leitura e apoio pedagógico para as escolas do campo que atendem educação infantil e as classes multisseriadas nos anos iniciais do ensino fundamental. Essa política de incentivo foi uma das ações sugeridas pelo PAR, de demanda municipal e que não foi executada.

Foram definidas e implantadas políticas para corrigir o fluxo escolar no município, ação de demanda municipal e devidamente executada. No município de Itabaiana, foram implantados os Programas “Se Liga” e “Acelera Brasil”, no ano de 2007, ação anterior ao diagnóstico do PAR.

AS AÇÕES E SUBAÇÕES DA DIMENSÃO “INFRAESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS” DO PAR DO MUNICÍPIO DE ITABAIANA-SE

Nesta dimensão, após o diagnóstico, foram prescritas 8 ações e 24 subações. Das ações, todas deveriam ser executadas pelo município. Das 24 subações, 33% eram de demanda municipal e 67% dependiam da assistência do MEC. Das 8 ações previstas no diagnóstico, 13% foram implementadas, conforme dados coletados com a responsável pelo PAR no município. Das 24 subações descritas, 58% foram implementadas e 33% não foram implementadas.

Quadro 5: Ações e Subações da Dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos do PAR – Itabaiana-SE 2008/2011.

AÇÕES	Implementadas	Implementadas em Parte	Não implementadas	Sem Informação	Total
Total de Ações	1	3	4	0	8
Ações de Demanda Municipal	1	3	4	0	8

Ações que demandam Assistência Técnica do MEC	0	0	0	0	0
Total de Subações	14	2	8	0	24
Subações de Demanda Municipal	4	0	4	0	8
Subações que Demandam Assistência Técnica do MEC	10	2	4	0	16

Fonte: Pesquisa de Campo/Itabaiana, SE, 2013. Organizado pelas autoras.

Como sugere o PAR, foram implantados laboratórios de informática nas escolas; no entanto, os laboratórios de artes e ciências não foram implantados, o que torna a ação incompleta, uma ação que era de demanda municipal, embora com subações que dependiam da assistência técnica do Ministério da Educação. Neste aspecto, o município recebeu contrapartida federal apenas no que se refere à implantação dos laboratórios de informática e sala de recursos multifuncionais para a educação especial, mas careceu de auxílio quanto aos laboratórios de ciências, por exemplo.

Não foram implantados espaços adequados nas escolas da rede, inclusive indígenas e do campo para a prática desportiva dos alunos. Também não foram construídas quadras de esporte, conforme previsto no Plano de Ações elaborado. Esta ação teria que ser executada pelo município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho demonstrou que o PAR pode ser considerado um instrumento de gestão da esfera municipal, na medida em que pode auxiliar no diagnóstico e no planejamento das ações relativas à educação municipal. No entanto, o formato do PAR evidencia uma ampliação da responsabilização dos municípios, sem que sejam efetivadas as condições adequadas para que isso ocorra. Conforme Adrião e Garcia (2008, p. 791), o PAR

parece indicar a falta de condições objetivas para a auto regulação manifestada pelos municípios brasileiros. Em outras palavras, transparece a dúvida no âmbito do governo federal sobre a capacidade dos municípios brasileiros de responder às demandas educativas decorrentes da ampliação de suas responsabilidades com parte do ensino fundamental, nas modalidades regular e supletivo, e pela totalidade da educação infantil. Em contrapartida, o acompanhamento das ações

pelo governo federal induz à responsabilização de gestores locais e, no limite, das próprias unidades escolares, pelo sucesso das ações e melhoria da escola pública, tendo em vista o efeito cascata que a lógica pressupõe.

Após a análise do PAR do município de Itabaiana e com base no questionário aplicado, buscou-se desenvolver uma descrição das ações e subações a serem desencadeadas no âmbito do município, parte delas de responsabilidade municipal, parte delas contando com a assistência técnica do Ministério da Educação. A pesquisa realizada indicou a existência de um total de 28 ações envolvendo as 4 dimensões do PAR, todas de demanda municipal. Dessas 28 ações, 39% foram implementadas, 32% foram implementadas parcialmente, 25% não foram implementadas e 4% das ações não permitiram análise quanto ao processo de implementação.

Com 39% das ações implementadas, pode-se concluir que o município de Itabaiana executou menos da metade das ações que o PAR sugeria, o que evidencia o baixo desempenho do município na efetivação do PAR. Resta saber se este baixo desempenho decorreu exclusivamente do esforço municipal ou se haveria a necessidade de maior apoio por parte do governo federal para a execução das ações no âmbito do município, questões que ultrapassam os objetivos do presente trabalho.

As 28 ações que compõem o PAR geraram 77 subações. Destas, a maior parte (56%), para ser implementada, dependia da assistência técnica do MEC. Das 43 subações que dependiam da assistência técnica federal, 40% foram executadas. Estas informações revelam que muitas subações que dependiam do auxílio do governo federal não foram adiante, mostrando a fragilidade de um instrumento de gestão organizado pelo próprio governo federal.

Das 34 subações que dependiam exclusivamente da responsabilidade do município, 47% foram implementadas, resultado que também sugere fragilidade na gestão da educação municipal, embora tenha executado um número maior de subações, em comparação àquelas que dependiam do governo federal.

Conclui-se, portanto, que o PAR auxiliou na visualização dos muitos problemas educacionais do município, porém ainda é frágil na indução de políticas públicas no âmbito municipal, com ou sem o auxílio do governo federal. Deve-se destacar, ainda, que a atribuição de responsabilidades pelas ações e subações previstas no PAR não pode fazer supor que a melhoria da qualidade da educação dependa apenas do município e/ou de mecanismos incertos e frágeis de assistência técnica do governo federal. Até porque, conforme a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”, ou seja, a educação é de responsabilidade de todos os entes federativos (BRASIL, 1996).

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, vol. 38, n. 135, p. 779-796, 2008.

ALVES, Eva Maria Siqueira; ANDRADE JÚNIOR, Péricles Moraes de. O Plano de Ações articuladas (PAR) em Sergipe: diagnósticos, elaborações e monitoramentos. In: PARENTE, Juliano Mota; PARENTE, Cláudia da Mota Darós (orgs.). **Política, gestão e financiamento da educação**. São Cristóvão: Editora UFS, 2012, p. 103-119.

BRASIL. **Lei 9.394**, de 20 de Janeiro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em 03 de abril de 2013.

_____. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007 (2007a). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 03 de abril de 2012.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF: 2007b.

_____. **Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas dos municípios PAR 2011-2014**. Brasília, DF, 2011.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; PINTO, José Marcelino de Rezende; GUIMARAES, José Luiz. Sobre o Financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, dez. 2008.

CAMINI, Lucia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da Educação Básica?** Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. **Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR) no contexto do Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação** - pesquisa exploratória. Série Relatórios de Pesquisa, volume 1, número 1, Recife, 2012.

MENDONÇA. Daelcio Ferreira Campos. **O Plano de Ações Articuladas como suporte da dimensão pedagógica da gestão da educação municipal**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

SANTANA, Luciana Teófilo. **O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Paulista. Rio Claro, 2011.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 219-224.

SHIROMA, E. O; GARCIA, R. M. C.; CAMPOS, R. F. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (orgs.) **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011, p. 222-248.

SOUZA, Márcia Helena de Moraes. **O Plano de Ações Articuladas-PAR- das redes municipais de ensino de Mato Grosso**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso, 2010.

CLÁUDIA DA MOTA DARÓS PARENTE Mestre e Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), é professora da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Marília. Email: claudiadaros@hotmail.com

MARIA DA CONCEIÇÃO FERREIRA DE SOUZA Pedagoga formada pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Email: conceicao_fssouza@yahoo.com.br

*Recebido em abril de 2013
Aprovado em junho de 2013*